

**MESTRADO**  
**ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS**  
**EUROPEUS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**A CRISE MIGRATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA: UM NOVO  
MODELO DE GESTÃO DE FRONTEIRAS**

**CAIO DIAS PESQUEIRA**

**OUTUBRO - 2018**

**MESTRADO EM**  
**ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS**  
**EUROPEUS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**A CRISE MIGRATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA: UM NOVO  
MODELO DE GESTÃO DE FRONTEIRAS**

**CAIO DIAS PESQUEIRA**

**ORIENTAÇÃO:**

**PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO GOUCHA SOARES**

**OUTUBRO - 2018**



### Resumo

O ano de 2015 será lembrado pelos fluxos migratórios maciços e descontrolados com destino ao território da União Europeia. Esses possuíam múltiplas origens e puseram em causa uma das quatro liberdades fundamentais da União, a livre circulação de pessoas, ao expor a incapacidade de alguns Estados Membros de gerir por si só e de forma adequada as suas fronteiras.

Um ator nesse fenômeno extremo, por sua ação ou inação, teve a sua existência e atuação questionadas: a Frontex. Uma das propostas para a crise, sob o ponto de vista securitário, foi a reestruturação da Frontex dando origem à nova Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

A dissertação investigará a reestruturação dos mecanismos de gestão das fronteiras externas na União Europeia advinda no seguimento da crise migratória.

Palavras-chave: *Frontex; migração; gestão de fronteiras; crise dos refugiados.*

### Abstract

2015 will be remembered by massive and uncontrolled migratory flows to the territory of the European Union. These had multiple origins and called into question one of the four fundamental freedoms of the Union, the freedom of movement for persons, by exposing the inability of some Member States to manage their borders on their own.

An actor in this extreme phenomenon, by his action or inaction, had its existence and performance questioned: Frontex. Under a security perspective, one of the proposals for the crisis was the restructuring of Frontex giving rise to the new European Border and Coast Guard Agency.

The dissertation will investigate the restructuring of the mechanisms of management of the European Union's external borders following the migratory crisis.

Keywords: *Frontex; migration; border management; refugee crisis.*

### **Agradecimentos**

Agradeço ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa por proporcionar um excelente ambiente para o aprendizado, pesquisa e convivência. Atributos fundamentais ao desenvolvimento do conhecimento, amadurecimento e evolução. Agradeço ainda aos seus funcionários, sem os quais o exercício de nossas atividades seria impossível.

Agradeço ao Professor Joaquim Alexandre dos Ramos Silva, dedicado coordenador e entusiasta do Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus.

Ao Professor António Goucha Soares expresso especial agradecimento por sua paciência, tempo e dedicação exigidos como orientador deste Trabalho Final de Mestrado.

Aos professores do ISEG que em cada encontro doavam-se ao transmitir seus conhecimentos. Obrigado por sua dedicação à atividade docente.

Aos distintos colegas do mestrado com quem pude compartilhar experiências e momentos agradáveis durante essa jornada acadêmica. Agradeço-lhes pelo ambiente de camaradagem tão importante ao aprendizado.

Finalmente, minha profunda gratidão à minha família, de forma especial a Carlos André, pelo apoio incondicional durante esse percurso acadêmico sem o qual seria impossível realizá-lo.

### **Lista de Abreviaturas**

CECA – Comunidade Económica do Carvão e do Aço;  
CEE – Comunidade Económica Europeia;  
EASO – Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo;  
ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;  
EM – Estado Membro;  
ESTA – Sistema Eletrónico para Autorização de Viagem;  
ETIAS – Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem;  
Eurojust – Agência de Cooperação Judiciária;  
Europol – Agência de Cooperação Policial;  
Frontex e GEFC – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira;  
OIM – Organização Internacional para as Migrações;  
ONU – Organização das Nações Unidas;  
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;  
UE – União Europeia.

**ÍNDICE**

1.	INTRODUÇÃO	1
1.1.	Objetivo e questão de investigação	2
1.2.	Estrutura da Dissertação	2
2.	METODOLOGIA E MARCO TEÓRICO	2
2.1.	Revisão da literatura, seleção de fontes relevantes e marcos teóricos e conceituais	2
2.1.1.	A Dinâmica Migratória	4
2.1.2.	A Gestão da Migração	5
2.1.3.	A Segurança Migratória	6
3.	A CRISE E A MUDANÇA NA GESTÃO EUROPEIA DA MIGRAÇÃO	9
3.1.	A Estratégia de Gestão Integrada de Fronteiras	13
4.	A ALTERAÇÃO DO ESCOPO DE ATUAÇÃO DA FRONTEX	15
4.1.1.	A Avaliação de Vulnerabilidades	16
4.1.2.	A Reserva de Reação Rápida e Equipamentos	18
4.1.3.	Operações de Retorno e a Externalização do Controle de Fronteiras	20
4.1.4.	O Desafios na Identificação	22
4.2.	O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)	24
4.2.1.	O Sistema	25
4.2.2.	Desafios e críticas	26
5.	CONCLUSÃO	27
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30
	ANEXOS	33

## 1. INTRODUÇÃO

*“A penetração foi pacífica, caracterizando-se mais como uma migração do que como uma invasão. Os godos ao adentrarem as fronteiras do Império Romano foram instalados precariamente na Trácia.”* (Guerras, 1987, p. 42)

Desde a pré-história, o atual território europeu com suas férteis planícies tem sido o destino de sucessivos fluxos migratórios de populações nômadas que seguiam suas jornadas, geralmente, orientados pelo sol até alcançarem o *finis terrae*. Essa dinâmica migratória, muito anterior ao surgimento do Estado Moderno westfaliano com suas fronteiras e instituições, era fortemente influenciada pela segurança que as populações encontravam em determinado território (Saraiva, 2001).

Esses movimentos em busca de segurança desde a pré-história, passando pelas invasões bárbaras (ou migrações germânicas), até chegar aos dias atuais possuem características comuns: regiões com altas taxas de crescimento demográfico e baixa taxa de desenvolvimento econômico e social tendem a pressionar regiões com baixas taxas de crescimento demográfico e elevadas taxas de desenvolvimento econômico e social, por exemplo, América Latina – Estados Unidos e África e Ásia – Europa (Rodrigues, 2010).

O conceito de segurança é amplo e pode ser empregado com relação à segurança interestatal (segurança internacional), à segurança interna, à segurança social, étnica, religiosa (segurança societal), a dos indivíduos e suas necessidades básicas (segurança humana) e a segurança mundial (segurança global) (Müller, 2008, p. 369). Este trabalho dedicar-se-á ao conceito de segurança interna, como pré-requisito para a existência da segurança humana.

Um elemento que é transversalmente importante nesse estudo será o conceito de fronteira. Sua natureza, transformações, funções desde o surgimento do Estado até a realidade atual da União Europeia, onde só faz sentido falarmos de fronteiras externas. E, por isso mesmo, esse elemento ganha ainda mais relevância nas análises.

Com 80.000 km de fronteiras marítimas e 13.000 km de fronteiras terrestres (Regine, 2017) a gestão adequada dessas fronteiras externas impõe um grande desafio à União Europeia. E abordar o conceito de fronteiras nesse estudo só fará sentido se percebermos sua função no Estado.



### **1.1. Objetivo e questão de investigação**

O presente Trabalho Final de Mestrado dedicar-se-á à análise da nova estrutura da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) fixada no Regulamento (UE) 2016/1624. Para tanto, investigará a reestruturação dos mecanismos de gestão das fronteiras externas na União Europeia advinda no seguimento da crise migratória de 2015.

A questão de investigação a que este estudo buscará responder é: que alterações no modelo de gestão das fronteiras externas da União Europeia foram implementadas como resposta à crise migratória de 2015?

### **1.2. Estrutura da Dissertação**

A dissertação é composta por três capítulos além de uma introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo será dedicado à descrição da metodologia de pesquisa, bem como dos dados coletados para subsidiar este estudo. Apresentar-se-ão os marcos teóricos e conceituais que serviram de arcabouço para o desenvolvimento da dissertação.

O segundo capítulo dedicar-se-á à contextualização da crise migratória, seus impactos políticos, e a proposta de reestruturação do sistema de segurança responsável pelas fronteiras externas da União.

O terceiro capítulo discutirá a implementação dessas medidas. Abordará ainda os principais desafios e críticas ao processo de implementação dessa nova abordagem.

## **2. METODOLOGIA E MARCO TEÓRICO**

### **2.1. Revisão da literatura, seleção de fontes relevantes e marcos teóricos e conceituais**

A pesquisa e revisão da literatura que subsidiam uma investigação científica deve ser uma análise rigorosa, seletiva e comparativa, objetivando a avaliação e síntese do conhecimento existente que seja relevante para a questão proposta para a pesquisa (Pereirinha, 2012). Deve ser crítica na avaliação e revisão da literatura, buscando a extração de diferentes informações do que é lido, e uma síntese na iluminação das várias relações que existem entre diferentes estudos e sua relevância para a pesquisa.

Devido a limitação espacial, não é possível elencar todas as obras utilizadas como fundamento para a presente investigação, sem sacrificar o espaço destinado ao trabalho acadêmico. Porém, toda bibliografia está devidamente citada no texto e referenciada na seção a ela destinada.

A seleção das fontes foi orientada pela adequação temática, pela credibilidade acadêmica e científica da instituição e autor, reconhecimento da obra em trabalhos científicos previamente publicados por centros de investigação e com dados recentes e atualizados. As fontes primárias foram buscadas na União Europeia e seus órgãos e agências, Organização das Nações Unidas e suas agências, instituições acadêmicas dedicadas a investigações relacionadas à segurança e à migração.

Ao investigar o papel da Frontex como um ator fundamental na abordagem de gestão integrada das fronteiras da UE, esse estudo recorreu a pesquisas acadêmicas recentes que conectam o conceito de migração ao de segurança. Diferentes acadêmicos discutem como a gestão da migração é aparentemente percebida como uma questão crucial de segurança interna da UE, e como a Frontex tem um papel decisivo ao contribuir para a segurança interna através do mandato da agência para impedir a travessia irregular pelas fronteiras e combater a criminalidade nas fronteiras externas do espaço Schengen (Guild, 2009); (Huysmans, 2006).

A análise se baseia em pesquisas que discutem o conceito de gestão da migração internacional, que se concentram em abordagens sobre o desenvolvimento de políticas de migração por governos e organizações intergovernamentais (Pecoud & Geiger, M., 2010). Essas discussões se intensificaram de forma significativa após a crise migratória de 2015 que se abateu sobre a UE. Esses debates incluem pedidos de colaboração entre governos para melhor gerir a migração e promovem uma visão mais expandida sobre migração, não centrada exclusivamente na segurança e no trabalho, mas também nos desequilíbrios demográficos e na cooperação internacional.

Em geral, há três métodos de enquadramento, ou abordagem, como migração e o controle de fronteiras aparecem na literatura: um primeiro enquadramento refere-se a dinâmica migratória, um segundo refere-se a gestão da migração, e um terceiro centrado na segurança migratória. Estes métodos de enquadramento são utilizados em processos políticos e debates públicos para legitimar ou comentar as práticas da Frontex nas fronteiras externas da Europa e para além dela. A integração, ou europeização, das políticas migratórias envolve processos complexos de debates tensos e compromissos entre atores políticos, burocratas e representantes da sociedade civil de todos os diferentes Estados membros. Alinhando-se com as três abordagens mencionadas anteriormente à migração, esses compromissos podem ser considerados como refletindo algumas

percepções dominantes de imigração, segurança e gestão de fronteiras externas. Como fornecem a base desse trabalho de investigação, segue-se uma breve descrição dessas abordagens.

### **2.1.1. A Dinâmica Migratória**

Segundo a professora Teresa Rodrigues (Rodrigues, 2010), o processo migratório tem de ser entendido a partir da compreensão de alguns princípios indutores tais como o equilíbrio demográfico, condições socioeconómicas, urbanização e segurança.

Áreas com alta taxa de crescimento populacional e baixa taxa de desenvolvimento tendem a promover movimentos e pressões migratórias sobre áreas com baixa taxa de crescimento populacional e alta taxa de desenvolvimento. Não sendo desejável que esses fluxos sejam livres e descontrolados, para que não haja efeitos perversos sobre a segurança interna, torna-se necessário o aumento do controle de fronteira e migratório na região sobre pressão.

Esses movimentos estruturais, ordinários e previsíveis não podem ser confundidos com os movimentos conjunturais e extraordinários, como o ocorrido em 2015, e que demandam respostas igualmente conjunturais e extraordinárias.

Para claramente compreender a distinção entre o migrante regular e ordinário, do que é fruto de conjunturas extraordinárias, é necessário uma clara definição e distinção entre os termos migrante (genérico) e requerente de asilo e refugiado (específico).

Essa distinção necessária entre os migrantes requerentes de asilo e refugiados e os migrantes económicos nem sempre é um processo claro, mas é uma designação crucial, porque esses grupos beneficiam de diferentes níveis de assistência e proteção sob o Direito Internacional.<sup>1</sup>

Um requerente de asilo é definido como uma pessoa que foge de perseguição ou conflito e, portanto, busca proteção internacional sob a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados; um refugiado, portanto, é um requerente de asilo cujo pedido foi aprovado. No entanto, a ONU considera que os migrantes que fogem da guerra ou da perseguição são refugiados, mesmo antes de receber oficialmente asilo. Os cidadãos sírios e eritreus, por exemplo, têm o status de refugiados reconhecido *prima facie*. Um migrante económico, ao contrário, é uma pessoa cuja principal motivação para deixar seu país de

---

<sup>1</sup><http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> - Acesso em 15 de agosto de 2018.

origem é o ganho econômico. O termo "migrante" é visto como um termo genérico para todos os três grupos. Dito de outra forma: todos os refugiados são migrantes, mas nem todos os migrantes são refugiados.

### **2.1.2. A Gestão da Migração**

O conceito de gestão da migração refere-se a uma ampla gama de iniciativas que visam regular os movimentos transfronteiriços de pessoas (Pecoud & Geiger, M., 2010, p. 2). Embora o termo seja utilizado em diferentes cenários, dentro e fora dos governos, de acordo com Antoine Pécoud e Martin Geiger (2010), há pouca discussão sobre o termo “gestão da migração” e seu significado. Consequentemente, esses autores procuram explorar o conceito argumentando que a gestão da migração se refere a um conjunto de práticas e de discursos aplicados à migração que podem tornar-se políticas (Pecoud & Geiger, M., 2010, p. 3).

Em comparação com o enquadramento securitário, a migração é apresentada como um processo natural e potencialmente positivo dentro dessa estrutura de gestão de migração. Geiger e Pécoud enfatizam como esse processo busca levar em conta os interesses de todas as partes, beneficiando os estados de acolhimento, os estados emissores e os próprios migrantes (Pecoud & Geiger, M., 2010, p. 9). Isto também é apontado por Jørgen Carling e Maria Hernández-Carretero (2011) quando argumentam que a década passada viu uma mudança em direção a avaliações mais positivas dos benefícios da migração, focada na promoção de uma situação vantajosa para todos (Carling, J. & Hernández-Carretero, M., 2011, p. 45).

Portanto, o conceito de gestão da migração envolve um discurso generalista com ambições abrangentes, pretendendo abordar todas as questões relacionadas à política migratória: desenvolvimento, remessas financeiras, direitos humanos, segurança, mercado de trabalho e integração (Pecoud & Geiger, M., 2010, p. 9). Esse pensamento influenciou as abordagens da política migratória europeia, por exemplo, através da integração da gestão da migração na política externa e do desenvolvimento da cooperação com países terceiros, princípios expressos na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade da União Europeia apresentada em 2011, e de fundamental importância no conceito de externalização do controle das fronteiras que será abrangido no próximo capítulo.

Geiger e Pécoud argumentam que a gestão da migração internacional aponta para as complexas inter-relações entre gestão, liberdade e controle, e que tanto os discursos quanto as práticas inspiradas por essa abordagem devem ir além das estreitas políticas de controle de fronteiras orientadas para a segurança (Pécoud & Geiger, M., 2010, p. 15). No entanto, os autores afirmam que esta descrição se afasta da realidade. Apesar da ênfase renovada nas sinergias entre migração e desenvolvimento, os autores mantêm criticamente que as despesas da UE continuam a concentrar-se de forma predominante nas medidas de controle.

Em resumo, considerar-se-á o argumento de Andrew Geddes (2012) alegando que parece haver uma tensão na UE entre entendimentos sobre a migração como potencialmente negativo ou positivo, com o primeiro levando a abordagens unicamente securitária e o último conduzindo a tentativas de “gerir” a migração, criar diálogo e estabelecer parceria” com outros terceiros países envolvidos (Geddes, 2012, p. 416). A questão gira em torno da verificação se as práticas da Frontex se enquadram no primeiro ou segundo entendimento, e quais as consequências para os migrantes.

### **2.1.3. A Segurança Migratória**

Tanto a migração quanto os estudos de segurança estão inseridos em uma estrutura mais ampla no campo das Relações Internacionais, da Sociologia e da Ciência Política. Dentro desses campos acadêmicos, o Estado tem sido tradicionalmente um ator fundamental ao estudar migração e segurança (Guild, 2009). No entanto, com mudanças na soberania, segurança e fronteiras, o conceito de migração também mudou. Elpseth Guild argumenta que sem uma fronteira política, não pode haver migração internacional. Ao desafiar a compreensão clássica de Estado e cidadania, as fronteiras externas da UE representam uma nova fronteira política (Guild, 2009, p. 176). Na UE, onde como regra geral as pessoas não têm sido controladas ao atravessarem as fronteiras entre seus Estados Membros (EM), esse símbolo clássico da soberania estatal tem recebido outro significado. Jef Huysmans e Elpseth Guild argumentam que a criação da União Europeia e do Acordo de Schengen, com a remoção das fronteiras internas, representou novas condições para a compreensão e definição de segurança e migração, bem como a correlação entre os dois conceitos. As definições de Estado, soberania e fronteiras são fundamentais para o desenvolvimento desse estudo.

O Estado, instituição formada por uma comunidade organizada vivendo sob um governo, surgiu há aproximadamente dez mil anos em sua forma mais primitiva nas primeiras sociedades rurais da Mesopotâmia (Fukuyama, 2005). Ao longo da história sua natureza sofreu variações preservando características fundamentais.

“Na China, um Estado dotado de uma burocracia altamente treinada existiu por milhares de anos. Na Europa, o Estado moderno, com grandes exércitos, autoridade tributária e uma burocracia centralizada que podia exercer autoridade soberana sobre um grande território, é muito mais recente, nascido há quatrocentos ou quinhentos anos com a consolidação das monarquias francesa, espanhola e sueca. A ascensão desses Estados, com sua capacidade de prover ordem, segurança, leis e direitos de propriedade, tornou possível a ascensão do mundo econômico moderno” (Fukuyama, 2005, p. 15).

O Estado moderno, surgido na Renascença, substituiu as ordens feudal e mercantil e nasceu pela necessidade de os principados desenvolverem uma ordem constitucional capaz de viabilizar uma maior eficácia bélica, diz Philip Bobbitt, para quem o Estado é uma comunidade política com reconhecimento internacional e a nação, um grupo étnico-social (Bobbitt, 2003, p. 884).

Há, portanto, considerações a se fazer quanto à formação do Estado, levando-se em conta as variáveis tempo e espaço. Nesse sentido, Thomas Biersteker afirma que os conceitos de Estado, soberania e território estão interligados se considerarmos o modelo estatal westfaliano, porém, essa relação sofreu e sofre importantes variações através do tempo (Biersteker, 2008, p. 167).

Sob o ponto de vista de Max Weber, que foi responsável pelo conceito mais amplamente aceito e difundido de Estado-nação, o Estado seria a instituição que possui o monopólio legítimo da coerção e a capacidade para cobrar tributos. Essa definição influenciou profundamente os autores realistas, sendo fundamental na obra dos mais destacados autores identificados com esse paradigma, como E. H. Carr, Hans Morgenthau e Henry Kissinger.

Teóricos, a partir dos anos 1970 e 1980, têm sido comumente associados ao emprego de abordagens positivistas sobre o papel e o comportamento do Estado no tempo e no espaço. Para Robert Gilpin, o Estado através da história tem tido o objetivo de “conquistar territórios a fim de prover ganhos econômicos, segurança e outros interesses” (Gilpin, 1981, p. 23).

Porém, essa abordagem do Estado como unidade central no estudo das Relações Internacionais não se restringe a autores apenas de um paradigma. Neoliberais, como Robert Keohane, behavioristas contemporâneos, como Bruce Russett e Harvey Starr e alguns construtivistas, como Alexander Wendt, o fizeram, demonstrando o quão forte o conceito de Estado de Max Weber, com suas funções e características bem definidas ainda estão presentes como fundamento teórico. Entre essas características destacam-se as fronteiras.

A partir do fim do século XIX e início do século XX passou-se a dar grande atenção ao controle do território. Coerentemente apoiados nos conceitos de Estado e soberania vigentes, teóricos como Friedrich Ratzel apresentavam as vantagens e benefícios do efetivo e eficiente controle territorial. O autor desenvolveu a teoria orgânica do Estado que “tratava os Estados como entidades territoriais competitivas que disputavam com outros, partes da superfície (Biersteker, 2008, p. 164). Outros autores desse período como Halford Mackinder, enfatizam o domínio territorial como forma de garantir a segurança, a riqueza e a sobrevivência dos Estados.

Associada ao controle territorial estava a integridade desse território, daí vêm as primeiras tentativas de assegurar esse controle. A partir da aprovação do Pacto que funda a Sociedade das Nações, em 1919, observa-se a necessidade da formal exigência da manutenção da integridade territorial dos Estados membros, embora, na prática tal princípio previsto no artigo 10º da convenção tenha sido relativizado.

No pós Segunda Guerra Mundial, de modo geral, o controle territorial implicava em rígido controle das fronteiras. A globalização, em sua fase incipiente, nos anos 70, buscará flexibilizar e facilitar os fluxos de bens e capitais. Apenas nas décadas seguintes que começará a impactar o trânsito internacional de pessoas.

No final do século XX, com o desenvolvimento de tecnologias ligadas à informação, comunicação e meios de transporte, processo que está intimamente ligado à globalização, as fronteiras começaram a ganhar novas configurações e funções, impactando diretamente nas características que os Estados teriam a partir de então.

Julie Mostov apresenta o conceito de fronteiras *hard* e fronteiras *soft*, afirmando que com o aumento do fluxo de capitais, bens, informação e alguns setores do mercado de trabalho, as fronteiras estatais têm ficado cada vez mais “porosas” e permeáveis (Mostov, 2000, p. 6).

Mostov destaca que o mesmo incremento não se aplica ao fluxo de pessoas que se manteve relativamente bem regulado pelas burocracias estatais.

Porém, essa tendência já havia sido alterada na Europa muito antes do fim da Guerra Fria. No processo de integração europeu desde o estabelecimento da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA), em 1948, as relações entre os estados e suas fronteiras inicia um processo de flexibilização que chegará ao seu auge com a adoção do Acordo de Schengen e seus sucessivos protocolos.

A partir dessa mudança de função das fronteiras nacionais, o controle sobre os fluxos e as redes financeiras e de informação passaram a ter mais importância que os controles sobre as fronteiras físicas propriamente ditas.

Nesse contexto, é oportuno destacar dois fenômenos interligados, apontados por Anthony McGrew: a relativa desnacionalização do poder e a emergência de novos atores transnacionais. Ambos os fenômenos, consequências da globalização, também implicaram na alteração do escopo estatal. Para McGrew, fontes de poder, com influência em um Estado, podem estar além de suas fronteiras, organizados e exercidos a distância, de modo transregional, transnacional ou transcontinental.

“Houve o surgimento de muitos outros atores, que vão desde organizações internacionais até redes criminosas, que exercem poder dentro, através e contra os Estados. Os Estados não mais detêm o monopólio da fonte de poder, quer seja econômico, coercitivo ou político” (McGrew, 2010, p. 19).

O que está em causa nesse momento é o rearranjo das estruturas capazes de garantir a segurança interna na União Europeia diante pressões assimétricas em suas fronteiras externas. Esses desafios precisam ser respondidos coletivamente de modo a não comprometer o legado conquistado em 70 anos de integração europeia.

### **3. A CRISE E A MUDANÇA NA GESTÃO EUROPEIA DA MIGRAÇÃO**

O ano de 2015 ficou marcado por fluxos migratórios maciços e descontrolados com destino ao território da União Europeia. Esses fluxos possuíam múltiplas origens e puseram em causa uma das quatro liberdades fundamentais da União, a livre circulação de pessoas, ao expor a incapacidade de alguns Estados Membros de gerir por si só e de forma adequada as suas fronteiras.



Um ator nesse fenômeno extremo, por sua ação ou inação, teve a sua existência e atuação questionada: a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia. A agência, conhecida como Frontex, foi criada em 2004 (pelo Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro) e tinha funções, sobretudo, de coordenação das forças de segurança nacionais. Porém, esse modelo mostrou-se insuficiente perante a dimensão dos fluxos migratórios verificados em 2015.

Os migrantes e requerentes de asilo que têm chegado à Europa vindos principalmente de África, do Oriente Médio e do Sul da Ásia têm apresentado aos líderes europeus e formuladores de políticas o maior desafio desde a crise da dívida. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) chama a Europa de o destino mais perigoso para a migração irregular, e o Mediterrâneo, a fronteira mais perigosa do mundo<sup>2</sup>. Com os partidos nacionalistas ascendendo em muitos Estados Membros, e as preocupações com o terrorismo islâmico se espalhando pelo continente, reveste-se de grande relevância a implementação de reformas duradouras por parte dos EM e das instituições europeias não apenas nas estruturas de segurança de fronteiras, mas também nos regulamentos e mecanismos de concessão de asilo, sem as quais, os esforços securitários tornam-se menos eficazes.

A instabilidade política e económica no Oriente Médio, África e Sul da Ásia tem alterado as tendências migratórias para a Europa nas últimas décadas. O número de detecções de travessias de fronteira irregulares na UE começou a aumentar em 2011, quando milhares de tunisianos começaram a chegar à ilha italiana de Lampedusa após o início da “Primavera Árabe”. Africanos subsaarianos que haviam migrado para a Líbia seguiram em 2011-2012, fugindo da agitação na era pós-Gaddafi<sup>3</sup>.

Em 2015 a Frontex contabilizou 1.032.802 travessias de fronteiras irregulares nas três principais rotas de entrada na União Europeia, rotas mediterrânicas oriental, central e ocidental<sup>4</sup>. Os sírios que fugiam da guerra civil do país compunham o maior grupo (39%)<sup>5</sup>. Os afegãos que procuravam escapar da guerra em curso contra as milícias Taliban

---

<sup>2</sup><http://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000> - Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

<sup>3</sup>Anexo - Gráficos 1, 2 e 3 – Travessias não autorizadas – 2009-2018 – Fonte: Frontex

<sup>4</sup>Anexo – Mapas 1 e 4

<sup>5</sup><https://www.cfr.org/backgrounder/syrias-crisis-and-global-response> - Acesso em 23 de fevereiro de 2018.;

(11%), e os eritreus que fugiam do trabalho forçado (7%)<sup>6</sup> compunham o segundo e terceiro maior grupo de migrantes, respectivamente. A deterioração da segurança e a pobreza extrema no Iraque, Nigéria, Paquistão, Somália e Sudão também contribuíram para esses países fossem responsáveis por parcelas significativas de imigrantes em direção à Europa.

Houve um aumento de 7.297,4% do número de travessias de fronteira não autorizadas entre os anos 2013 e 2015, considerando-se apenas as travessias pela rota mediterrânica oriental.<sup>7</sup> Um salto de 11.831 travessias em 2013 para 873.116 em 2015.

Uma questão chave, entre tantas, está relacionada com a atualização do chamado Regulamento de Dublin. De acordo com esta norma fundamental para o funcionamento do Espaço Schengen, os Estados de entrada têm responsabilidade durante toda a estada dos imigrantes na União Europeia. Revisto em 2013, a norma estipula que os requerentes de asilo devem permanecer no primeiro país europeu em que entram, sendo este o único responsável pela análise dos pedidos de asilo.

Muitos decisores políticos nacionais e da União Europeia concordam que a reforma do Regulamento de Dublin é um passo importante para o estabelecimento de uma política comum europeia em matéria de asilo. Sob o sistema atual, a responsabilidade recai desproporcionalmente em Estados de entrada com fronteiras expostas. Com enormes pressões sobre seus serviços. Deve-se destacar que o apoio prestado por instituições comunitárias como Europol, Eurojust e Frontex tem minimizado esses desequilíbrios e auxiliado esses Estados mais expostos à pressão migratória.

Na prática, no entanto, muitos desses países da linha de frente já não têm aplicado o Regulamento de Dublin e permitem que os imigrantes passem para destinos secundários no Norte ou Oeste da União Europeia. A Alemanha e a Suécia recebem e processam a maioria dos pedidos de asilo na UE.

Os movimentos secundários de imigrantes que não desejam permanecer no primeiro país de entrada, em clara violação do Regulamento de Dublin, colocaram uma pressão enorme no Espaço Schengen. Considerada uma das realizações mais marcantes da integração europeia, uma das quatro liberdades da Espaço Económico Europeu, ela

---

<sup>6</sup> <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16054&LangID=E> - Acesso em 23 de fevereiro de 2018.

<sup>7</sup> Anexo - Mapas 2 e 4 – Travessias irregulares – 2015 – Fonte: Frontex

tem estado sob alguma contestação devido ao atual fluxo de imigrantes e preocupações de segurança.

Em agosto de 2015, a Alemanha anunciou que suspenderia Dublin para requerentes de asilo sírios, o que efetivamente impediu a deportação de sírios de volta ao país europeu de entrada. Este movimento do maior e mais rico país membro do bloco foi visto como um importante gesto de solidariedade não só com os requerentes de asilo, mas sobretudo com os Estados de entrada sob imensa pressão. No entanto, a chanceler alemã, Angela Merkel, também alertou que o futuro de Schengen estaria em risco, a menos que todos os Estados Membros da UE fizessem sua parte para encontrar uma distribuição mais equitativa dos imigrantes.

A Alemanha restabeleceu os controles ao longo de sua fronteira com a Áustria em setembro de 2015, depois de receber cerca de 40 mil migrantes em um final de semana. Implementado na véspera de uma cimeira de emergência sobre migração, este movimento foi visto por muitos especialistas como um sinal para outros EM da União sobre a necessidade premente de um sistema de quotas em toda a UE. A Áustria, os Países Baixos e a Eslováquia seguiram com os seus próprios controles fronteiriços. Estes desenvolvimentos foram considerados o maior golpe para Schengen em seus vinte anos de existência.

Esse fluxo migratório excepcional gerou uma intensa atividade política e legislativa a partir da adoção da Agenda Europeia de Imigração de 2015 (Den Heijer, et al., 2016); (González, 2017), resultando na reestruturação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, mantendo a identidade original Frontex (Thym, 2016).

Essa iniciativa constituiu uma das principais ações empreendidas pela UE para fazer frente à crise dos refugiados, sob o ponto de vista securitário.

A GEFC é composta, então, pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais dos Estados Membros responsáveis pela gestão de suas fronteiras<sup>8</sup>. Por isso, a criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira não pretende substituir as forças e serviços nacionais

---

<sup>8</sup>Artigo 3º do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

responsáveis pelo controle fronteiriço. A transformação é um processo antes evolutivo que revolucionário e continua a pautar-se fortemente na cooperação com forças nacionais.

A nova estrutura visa funcionar como suporte às demandas que extrapolam as capacidades nacionais em áreas fronteiriças bem específicas (conhecidas como *hotspots*). O suporte materializa-se através de apoio operacional, logístico e de informação. Essa disposição cooperativa está manifesta no regulamento de criação da GEFC ao reiterar seguidamente que a responsabilidade na gestão das fronteiras externas continua a ser missão precípua dos Estados Membros <sup>9</sup>.

Após um ano de funcionamento, essa nova agência viu expandida a sua capacidade de coordenação, pela atribuição de novas competências, alcançando um caráter operacional mais robusto. Atuando em estreita colaboração com a Europol e com a Agência Europeia de Segurança Marítima, a atuação Frontex está concentrada no fornecimento de resposta rápida às situações de emergência, na capacitação das forças nacionais e no auxílio em serviços fundamentais para o controle fronteiriço, tais como identificação, emissão de documento de viagem e retorno a cidadãos de países terceiros.

Nos subcapítulos seguintes pretender-se-á discutir as principais mudanças sofridas pela Agência Frontex e analisar se as alterações foram suficientes para superar as limitações verificadas em sua configuração anterior, e se os meios para responder aos desafios exigidos pela gestão das fronteiras externas e fluxos migratórios para os próximos anos são adequados.

### **3.1. A Estratégia de Gestão Integrada de Fronteiras**

Desde os primórdios da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (predecessora da atual Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira) o conceito de Gestão Integrada de Fronteiras (GIF) sempre foi a espinha dorsal da sua atuação (Carrera, 2007). Essa estratégia apoia-se na cooperação em matéria de controlos nas fronteiras envolvendo, sob coordenação da Frontex, outras agências europeias, forças policiais dos Estados Membros, e países terceiros. Direcionada para uma abordagem global e integrada, a GIF refere-se à ideia de conectar todas as atividades de autoridades públicas dos Estados Membros, relacionadas ao controle de fronteiras e vigilância para combater o contrabando, o tráfico e a migração ilegal. Essas atividades incluem verificações e

---

<sup>9</sup>Artigo 5 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

controle de fronteiras, análise de riscos nas fronteiras, planeamento e execução de operações e requisição de pessoal, instalações e equipamento (Léonard, 2009).

O Código das Fronteiras Schengen, que entrou em vigor em outubro de 2006, provê um conjunto de normas comuns à UE sobre a forma como as fronteiras internas e externas da União são geridas no que diz respeito à circulação de pessoas (Guild, 2009, p. 180). O código também especifica o que se entende por fronteiras externas - definindo-as como fronteiras terrestres dos Estados Membros, incluindo fronteiras fluviais e lacustres, fronteiras marítimas, aeroportos, portos fluviais, marítimos e lacustres (desde que não sejam fronteiras internas).

Desde a criação da Frontex a Comissão Europeia vem promovendo iniciativas que visam aperfeiçoar o controle de fronteiras, denominada pacote de “fronteiras inteligentes” (*smart borders*) (Hobbing, 2010); (Hayes & Vermeulen, 2012). Essas iniciativas concentram-se em uma combinação de medidas de controle e facilitação, incluindo verificações de fronteira totalmente automatizadas, sistemas abrangentes de controle de entrada-saída, vigilância de passageiros aéreos e autorização de viagem eletrônica. Ao expandir o seu foco em capacidades operacionais e cooperativas, a Frontex viu seu papel reforçado. Esses processos ganharam ainda mais relevância com a crise migratória de 2015 e serão oportunamente discutidos nos subcapítulos seguintes.

São numerosas as previsões incluídas no Regulamento 2016/1624 sobre a reforço das atribuições da Frontex no que tange a gestão de fronteiras externa da União e dada a sua importância, esse trabalho se dedicará ao seu detalhamento, evolução, estágio atual e expectativas para os próximos anos.

É importante perceber que pela primeira vez foi aprovada uma norma vinculante contida no artigo 72.2 (d) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que trata expressamente da gestão integrada das fronteiras externas. E ainda que o conceito já viesse a ser empregado na “antiga” Frontex, agora, segundo Philippe de Bruycker, não se trata mais de onde ser realizar o controle de fronteira, mas sobre as funções e o escopo desse controle (De Bruycker, 2016, p. 563).

Essa nova abordagem de gestão de fronteiras se fundamenta em um modelo de acesso de quatro níveis, que incluem medidas adotadas em colaboração com países terceiros, medidas em países vizinhos – essas duas inseridas no princípio de

externalização do controle de fronteiras – medidas de controles das fronteiras externas na União e medidas dentro do Espaço Schengen, aí incluídas o processo de retorno.

Ainda dentro do conceito de “Gestão Europeia Integrada de Fronteiras” o artigo 4º do Regulamento da GEFC inclui onze atribuições a ele inerentes, entre os quais: controle fronteiriço, busca e salvamento no mar, análise de risco, cooperação entre os Estados Membros e as agências da UE, cooperação com países terceiros, controle de qualidade quanto a aplicação da legislação europeia e mecanismos de solidariedade, particularmente o financiamento.

Com exceção do controle fiscal e aduaneiro, o regulamento em seu artigo 8º inclui uma longa lista de atribuições que os Estados Membros e a Frontex deverão desempenhar conjuntamente e de forma complementar na gestão das fronteiras externas. Jorrit Rijpma aponta uma incoerência nessas atribuições por não refletir todos os elementos incluídos no conceito de gestão integrada de fronteiras e na ausência de uma relação com a segurança interna (Rijpma, 2016b, p. 14). Ainda segundo o autor, essa omissão é inexplicável quando se considera que a atribuição da agência tem relação direta com o combate a crimes graves que estão diretamente ligados a atuação transfronteiriça e com grande repercussão na segurança interna.

O próprio regulamento reconhece a complexidade e amplitude da gestão integrada de fronteiras e prevê posteriores revisões e complementos. A Comissão Europeia tem tido protagonismo no desenvolvimento estratégico e no estabelecimento de alguns marcos nesse processo. Normas provisórias são apresentadas até que se estabeleça pela Agência a estratégia operacional para a gestão integrada de fronteiras levando-se em consideração a realidade de cada Estado Membro, sobretudo quanto a sua localização.

#### **4. A ALTERAÇÃO DO ESCOPO DE ATUAÇÃO DA FRONTEX**

O regulamento de 2016 aumenta consideravelmente as atribuições operacionais da nova Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, quando comparado com seu mandato anterior, e introduz pela primeira vez a função de supervisão da gestão de fronteiras exteriores e não mais apenas a coordenação. Nesse processo evolutivo da gestão das fronteiras externas da União, a partir da aprovação do Regulamento de 2016, apresenta-se pela primeira vez e com clareza uma hierarquização dessa gestão. Embora

com efeitos ainda incipientes, o novo ordenamento afirma que as estratégias nacionais de gestão de fronteiras precisam ser coerentes com a estratégia europeia elaborada pela Frontex, e, portanto, de uma forma sutil, estabelece uma forma de submissão daquelas a esta (De Bruycker, 2016, p. 561).

Segundo Carrera e Den Hertog (Carrera & Den Hertog, 2016, p. 1) as transformações legais e operacionais deram origem a “Frontex+” com evolução e aumento das responsabilidades da agência criada em 2004 com competências meramente coordenadoras que passou a ter funções operacionais mais robustas.

Segundo Jorrit Rijpma, a nova Agência não será apenas um hub central de informações ou procedimentos, mas antes, um “*primus inter pares*” (Rijpma, 2016a, p. 26), ou um *Chief Executive Officer* das agências nacionais, portanto, a criação da nova agência veio acompanhada de um arcabouço normativo que aumenta significativamente sua autoridade.

Para perceber essa alteração de escopo na atuação da Frontex este estudo procurará analisar nos subcapítulos seguintes os aspectos mais as relevantes alterações ocorridas em sua atuação e atribuições.

#### **4.1.1. A Avaliação de Vulnerabilidades**

Um dos grandes desafios na gestão das fronteiras da União está relacionado com a eficiência e eficácia do controle em um ambiente onde os riscos se transformam e se alteram de forma dinâmica e constante. Portanto, a forma como a nova agência apresenta o processo de avaliação de riscos diz muito sobre como ela pretende conduzir esse processo. E a alteração foi significativa.

Quando se aborda o conceito de análise de riscos, o binômio vulnerabilidade + ameaças é fundamental. As ameaças são externas ao sistema e as vulnerabilidades internas a esse. As vulnerabilidades, diferentemente das ameaças, são, portanto, controláveis. De forma sintética, os riscos se compõem pela exploração das vulnerabilidades pelas ameaças (Landoll & Baratta, 2006).

Até ao Regulamento de 2016, a Frontex caracterizava como fundamental para seu funcionamento a análise de riscos, de forma genérica, embora em sua confecção considerasse as vulnerabilidades e ameaças. O detalhamento do novo processo, evidencia uma nova abordagem que pretende expor com maior detalhamento o impacto dessas vulnerabilidades (internas) nos riscos inerentes ao controle de fronteiras.

Com uma consistente avaliação de vulnerabilidades espera-se que a Agência analise a capacidade e preparação dos Estados Membros para enfrentar os desafios emergentes nas fronteiras externas e as possíveis implicações para o funcionamento do Espaço Schengen<sup>10</sup>. Desta forma, pretende-se identificar antecipadamente as fragilidades operacionais que os Estados Membros apresentam na gestão de fronteiras e ser capaz de responder a qualquer mudança rápida de circunstâncias (Rijpma, 2016b, p. 14) Por isso mesmo, Regulamento GEFC prevê que a avaliação de vulnerabilidades deverá ser diferente e complementar ao mecanismo de análise de risco do Espaço Schengen<sup>11</sup>. Enquanto este se pretende mais amplo, genérico e político, aquele é eminentemente técnico e operacional.

Se vulnerabilidades forem identificadas num determinado EM na gestão de suas fronteiras externas, o diretor executivo da Frontex deve elaborar uma recomendação identificando as medidas necessárias para a solução das vulnerabilidades e, conseqüentemente, a mitigação dos riscos a elas relacionados. Deve ainda estabelecer um prazo para que sejam solucionadas.

Se o Estado Membro em causa não aplicar as medidas recomendadas, a questão será submetida ao Conselho de Administração, que determinará, por decisão vinculativa, as medidas a tomar pelo EM em causa para superar a situação de vulnerabilidade em uma determinada fronteira. Por fim, a recusa do Estado Membro em tomar medidas para lidar com a vulnerabilidade pode levar a Comissão a iniciar o procedimento previsto no Art. 19 Regulamento da GEFC relativo ao chamado "direito de intervir" pela Agência.

Essa avaliação de vulnerabilidades é uma das novidades introduzidas pelo Regulamento da GEFC que foi implementada com maior rapidez desde a sua entrada em vigor. Em julho de 2017, o diretor da Frontex formulou pela primeira vez uma série de recomendações a 21 Estados Membros propondo medidas específicas para fazer face às vulnerabilidades mais urgentes identificadas nas fronteiras externas<sup>12</sup>.

As avaliações de vulnerabilidade baseiam-se na metodologia comum adotada no final de 2016 e espera-se que uma avaliação anual de todos os Estados Schengen seja

---

<sup>10</sup> Artigos 8º, 11, 13 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

<sup>11</sup> Artigo 12 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

<sup>12</sup> Quarto Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre a operacionalização da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira COM 2017/0325.



realizada futuramente. Para realizar avaliações de vulnerabilidade, é essencial que os Estados forneçam à Agência dados abrangentes e consistentes. Apesar de algumas dificuldades iniciais, em meados de 2017, os Estados forneceram à Agência as informações necessárias.

Após o processamento desses resultados preliminares, a Agência identificou seis Estados Membros que despertaram maior atenção da Agência e com os quais decidiu realizar os chamados "exercícios de simulação" a fim de testar suas respectivas capacidades para enfrentar os desafios futuros nas fronteiras externas. Além disso, desde abril de 2017, a Frontex vem realizando a chamada "avaliação de ameaças emergentes" (Emerging Threat Assessments) com relação à Grécia, Itália e Espanha, com o objetivo de examinar suas capacidades para enfrentar ameaças emergentes. Esses expedientes são desdobramentos da avaliação de vulnerabilidade que não estão expressamente previstos nos Regulamento de 2016.

#### **4.1.2. A Reserva de Reação Rápida e Equipamentos**

Uma das lições mais valiosas aprendida no decurso da crise migratória de 2015 é que a resposta a uma emergência em ponto de controle de fronteira precisa ser pronta, proporcional e adequada, o não cumprimento desse mandamento fez com que alguns Estados Membros que experimentavam uma emergência respondessem de forma inadequada, e, conseqüentemente, expuseram à um grau de insegurança inaceitável tanto os imigrantes que tentavam atravessar as fronteiras como a própria segurança interna da União.

É sabido que os Estados Membros apresentam certa resistência quando chamados a cooperar com a Agência, disponibilizando-lhe os recursos humanos e técnicos necessários para levar a cabo as suas operações conjuntas, sobretudo os EM que são menos impactados por fluxos migratórios. O Regulamento da GEFC procurou, então, resolver este déficit estrutural que caracterizava a Frontex desde o seu início.

Uma das alterações mais relevantes introduzidas pela nova estrutura operacional surgida com o Regulamento de 2016 é a criação da Reserva de Reação Rápida, que será "um órgão permanente à disposição imediata da Agência", que pode ser empregado em qualquer Estado Membro dentro de um período de cinco dias úteis a partir do momento

que o diretor executivo e o Estado Membro de acolhimento cheguem a um acordo sobre o plano operacional<sup>13</sup>.

Prevê-se que o Reserva de Reação Rápida tenha um mínimo de 1500 guardas de fronteira ou outro pessoal competente que deve ser disponibilizado à Agência para implementação logo que seja solicitado. Esse efetivo mínimo é composto por pessoal próprio da agência e de efetivos dos EM cedidos por períodos não inferiores a 1 ano. Portanto, não se incluem nessa reserva os efetivos requeridos a título emergencial em apoio a agência em operações extraordinárias.

Considerando que os Estados Membros podiam recusar a disponibilização de guardas de fronteira à Agência, caso fossem confrontados com "uma situação excepcional que afete substancialmente a execução das funções nacionais", o Regulamento 2016/1624 cria uma obrigação incondicional de disponibilizá-los à Agência no âmbito de intervenções rápidas nas fronteiras.

Uma força com uma missão a ser desempenhada em uma área tão vasta, envolvendo terra, ar e mar sempre encontrará imensos desafios logísticos e de equipamentos. Em seu mandato anterior a Frontex teve grandes dificuldades no acesso a equipamentos necessários para levar a cabo as suas operações. Para lidar com este desafio o atual Regulamento da GEFC, define de forma mais detalhada as regras relativas à aquisição e ao emprego de equipamentos. O contingente de equipas técnicas terá o equipamento técnico mínimo que a Agência considera necessário, discriminado por tipo de equipamento numa base anual<sup>14</sup>. Detalha ainda como os Estados Membros serão indemnizados pela utilização de seus equipamentos.

Além disso, o regulamento de 2016 prevê de forma bastante detalhada a possibilidade de a Agência arrendar ou adquirir, isoladamente ou em copropriedade com os Estados Membros, equipamentos técnicos<sup>15</sup>. No caso de a Agência adquirir aviões ou embarcações, estes devem estar registados em um Estado Membro em conformidade com a legislação nacional.

O regulamento se refere a indemnização quando equipamento de um EM fica à disposição da Frontex; e compra / arrendamento quando se refere a aquisição de bem

---

<sup>13</sup>Artigo 20 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

<sup>14</sup>Artigo 39 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

<sup>15</sup>Artigo 38 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

através de concurso público de equipamento destinado a apoiar a agência direta ou indiretamente.

A aquisição de equipamentos sob copropriedade apresenta problemas muito complexos em relação ao regime jurídico aplicável e possíveis problemas de responsabilidade que possam surgir na prática (Rijpma, 2016b, p. 18). Porém, parece ser uma solução aceitável como solução à grave questão prática relacionada a manutenção e o apoio logístico que esse equipamento requer, garantindo assim sua disponibilidade. Por isso, não é previsível que a Agência adquira suas próprias aeronaves, embarcações e navios no futuro imediato.

#### **4.1.3. Operações de Retorno e a Externalização do Controle de Fronteiras**

O controle migratório não se resume aos procedimentos realizados nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. Um dos aspectos mais importantes desse controle, intimamente relacionado à segurança interna e à ordem pública, são as operações de retorno de imigrantes em situação irregular. De fato, operações de retorno eficazes são tão importantes para a adequada gestão da migração quanto ao controle fronteiriço.

Desde a sua criação foi dada à Frontex a tarefa de fornecer aos Estados Membros o apoio necessário para a organização de operações conjuntas de retorno dos imigrantes irregulares. Porém, até 2016, essa participação foi bastante reduzida quer pela limitada capacidade operacional da Agência, quer pela percepção dos EM que essa matéria era demasiadamente ligada a segurança interna para ser conduzida pela Frontex. Porém, a intervenção da Agência nas operações de retorno tem vindo a adquirir cada vez mais importância.

Em outubro de 2015, o Conselho Europeu solicitou uma ampliação do mandato da Frontex em relação ao retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular, incluindo a possibilidade da organização de operações de retorno por sua própria iniciativa, o que antes não era permitido sem a iniciativa do Estado Membro. A obtenção de resultados mais eficazes no retorno de imigrantes que não têm o direito de residir no território dos EM tornou-se um objetivo fundamental da política de imigração da UE.

A Agência tem intensificado essa competência e atribuição na assistência prestada aos Estados Membros para o retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular. Pode-se observar essa ampliação do mandato ao se comparar os dois regulamentos da Agência. Nos termos do antigo Regulamento da Frontex, quando dois

ou mais Estados concordavam em levar a cabo uma operação de retorno, a Agência poderia ajudá-los na organização de operações conjuntas de retorno, enquanto que o Regulamento GEFC reforça significativamente o papel da Agência quanto ao retorno através da criação do Escritório de Retorno dentro da Agência, podendo esta agir por livre iniciativa.

A coordenação e organização das operações de retorno de um ou mais Estados Membros é responsabilidade da Agência. Pode ainda por sua própria iniciativa organizar e prestar apoio operacional aos EM cujos sistemas de retorno estejam sob grande pressão <sup>16</sup>. O novo ordenamento inovou ao prever também que se esta situação "representar um desafio concreto e desproporcionado para um Estado Membro", a Agência deve, a pedido desse EM, implementar as chamadas "intervenções de retorno rápido".

Outro aspecto que ganhou relevância com o novo regulamento, e transversal a todos os aspectos, especialmente relacionado às operações de retorno abordado nesse subcapítulo, e aos desafios operacionais, abordados no próximo, é a cooperação com Estados Terceiros. Esse tipo de cooperação insere-se na estratégia de externalização do controle de fronteiras, que prevê antecipar e prevenir os riscos antes de o migrante se expor aos traficantes de seres humanos e terem suas integridades ameaçadas em uma tentativa de ingressar nas fronteiras da União Europeia.

Esse tipo de cooperação tem avançado de duas formas complementares: pela Comissão Europeia, através da Frontex, e pelas demais agências diretamente envolvidas na segurança interna, nomeadamente Europol e Eurojust, através da construção de parcerias com os Estados Terceiros que têm seus nacionais mais expostos às redes criminosas transnacionais e/ou iniciam a jornada de forma independente e acabam expostos posteriormente.

Essa estratégia de cooperação com países terceiros e, consequentemente, externalização do controle de fronteiras, tem sido levada a cabo de forma autônoma por países da União, nomeadamente por Itália e Espanha, que procuram estabelecer protocolos de colaboração mais específicos com Estados Terceiros para auxiliá-los na gestão de sua segurança interna, para o desmantelamento de redes criminosas

---

<sup>16</sup>Artigo 33 do Regulamento (UE) 2016/1624 citado na nota 4.

transnacionais que impactam diretamente na segurança das fronteiras desses países e da União (Enríquez, et al., 2018). Alemanha e França também tem estabelecido protocolos como este, mas menos operacionais e preventivos, e mais voltados às operações de retorno, nomeadamente no que tange a identificação de cidadãos de Estados Terceiros, como será abordado no próximo subcapítulo.

Não há dúvidas quanto a relevância desses protocolos com terceiros países que permitiram à Agência desenvolver operações conjuntas em seus territórios. Contudo, esta nova atribuição apresenta problemas muito complexos em relação ao regime jurídico aplicável e à delimitação de responsabilidades entre os vários intervenientes envolvidos em operações conjuntas, sobretudo quando participam Estados Terceiros. Esta é uma questão para a qual ainda não foi dada uma resposta satisfatória, nem mesmo dentro da própria UE. Espera-se que as operações conjuntas no território de países terceiros não se tornem simplesmente mais um instrumento de externalização da gestão das fronteiras europeias, independentemente das normas europeias, mas sim, com estrita obediência a essas normas.

#### **4.1.4. O Desafios na Identificação**

O processo migratório quer seja ele regular ou irregular está intimamente ligado à identificação do migrante. Desde o processo de requisição de um visto, travessia pela fronteira, permanência e saída, a confirmação fiel da identidade é um fator chave para uma adequada gestão migratória.

O desenvolvimento de novas tecnologias como a identificação biométrica tem aumentado significativamente a fiabilidade dos documentos atuais. Porém, há ainda um desequilíbrio significativo entre os países no que que respeita o acesso e uso desse tipo de tecnologia de seus documentos, especialmente nos de viagem. Ainda no que concerne a identificação do migrante, há que se considerar que muitos dos imigrantes em situação irregular não possuem qualquer tipo de identificação. Essa falta de documentos confiáveis representa grandes desafios na gestão migratória e é transversal a todo processo, desde a requisição de visto até um retorno forçado.

“Muitos requerentes de proteção internacional não podem fornecer documentos comprovando sua identidade. Aqueles que fogem da perseguição muitas vezes não têm a possibilidade de levar consigo documentos de identidade quando saem do país de origem. Alguns dos que solicitam proteção podem não querer revelar a identidade pela qual são conhecidos pelas

autoridades do país de origem, por medos válidos ou outras razões. Parece também que, em alguns casos, os migrantes são aconselhados a destruir os seus documentos de identificação quando chegam à UE. Além disso, quando os nacionais de países terceiros fornecem documentos de identidade no âmbito do seu pedido de proteção internacional, estes documentos são por vezes considerados falsos ou, de outro modo, inválidos pelas autoridades responsáveis nos Estados-Membros. Estas questões limitam claramente a capacidade das autoridades em verificar a validade das reivindicações do requerente e tomar decisões sobre os seus casos de asilo. Sem estabelecer a identidade de um requerente de asilo, pode ser muito difícil para as autoridades determinar a credibilidade do seu pedido de asilo, e também se a responsabilidade pela avaliação de tal pedido cabe ao Estado-Membro onde este foi apresentado, em conformidade com as regras do sistema de Dublin.” (European Migration Network, 2018, p. 2)

Esse processo migratório, geralmente forçado, suscita desafios quanto a identificação dos requerentes, uma vez que, com muita frequência, os indivíduos ao realizar a travessia de fronteira irregular, por via marítima ou terrestre, o fazem sem documentos. O processo de identificação se transforma em um grande desafio para as autoridades europeias, uma vez que não é rara a chamada “*intentional misidentification*”, ou seja, um indivíduo de um país que não se enquadraria ao status de requerente de asilo (mas sim, migrante económico), apresenta-se como nacional de um outro país. A correta identificação depende da colaboração dos países terceiros, que por estarem envolvidos em graves crises, não podem prover dados confiáveis necessários a identificação das pessoas que se apresentam como seus cidadãos.

Essa zona cinzenta no processo de identificação é amplamente explorada por redes criminosas transnacionais que adicionam aos seus lucros, a venda de documentos falsos que permitem aos migrantes sem identificação o trânsito no Espaço Schengen.

Todos esses desafios relacionados a identificação interferem diretamente no processo migratório e na segurança interna da União. Quer seja por permitir que redes criminosas transnacionais que exploram o tráfico de seres humanos mantenham suas atividades, com outras modalidades a elas relacionadas, como o roubo e a falsificação de documentos; quer seja por impedir o retorno de imigrantes em situação irregular, uma vez que o processo só pode ser concluído quando o Estado Terceiro garantir a identidade do imigrante. E esse é um processo que tem demandado muito da União, sobretudo pela

diferente abordagem que muitos Estados Terceiros têm do tema, com diferentes níveis de colaboração.

Por isso tem sido tão importante os protocolos de colaboração com países terceiros que incluem o processo de identificação entre seus temas relevantes. Alguns Estados Membros como Alemanha e Suécia utilizam recursos adicionais como o relatório de especialista linguísticos elaborados durante entrevistas que atestam que o imigrante provém do país que afirma (Eades, 2009). Esse procedimento não faz parte do processo inicial de identificação do requerente de asilo, fundamentada, sobretudo, na recolha de dados biométricos, mas durante a instrução do mesmo processo quando restam dúvidas quanto a origem.

Após os fluxos migratórios verificados em 2015, a Comissão Europeia propôs o desenvolvimento de uma nova abordagem para áreas que se encontram sob grande pressão migratória, os *Hotspots*, instalações para recepção inicial, identificação, registo e recolha de impressões digitais de requerentes de asilo e migrantes que chegam à UE por via marítima, na Grécia e na Itália. Em maio de 2018 esses *Hotspot* eram 10, 5 na Itália (Taranto, Messina, Pozzalo, Trapani e Lampedusa) e 5 na Grécia (Lesbos, Chios, Samos, Leros e Kos)<sup>17</sup>.

As autoridades dos EM são apoiadas no terreno por funcionários das agências da UE, incluindo o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), Agência de Cooperação Policial (Europol) e Agência de Cooperação Judiciária (Eurojust). Outros Estados Membros podem solicitar a instalação de pontos de acesso no seu território, mas essa abordagem foi dirigida especialmente para fronteiras externas marítimas.

#### **4.2. O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)**

O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS, em Inglês) foi incluído entre as medidas apresentadas para tornar mais eficaz e eficiente o controle de fronteiras. O programa já existia como parte do processo de modernização dos pontos de controle fronteiriços e implantação dos chamados *smart gates*, porém, ganhou impulso a partir de 2016 a partir da emergência da crise migratória.

---

<sup>17</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS\\_BRI\(2018\)623563\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) - Acesso em 25 de julho de 2018.

Em novembro de 2016, a Comissão Europeia divulgou a sua proposta de regulamento relativo ao estabelecimento de um sistema de processamento de pedidos de autorização de viagem a todos os viajantes isentos de visto que pretendessem ingressar no Espaço Schengen. Estes estariam obrigados a obter autorização prévia através de um pedido *on-line* e após verificações em bases de dados europeias e da Interpol, a autorização seria emitida. O Regulamento que estabelece o ETIAS teve sua primeira leitura em plenário do Parlamento Europeu em abril de 2018 e há previsão de que esteja operacional em 2021<sup>18</sup>.

A proposta de implantação do ETIAS faz parte de uma iniciativa mais ampla que visa informatizar e automatizar o controle migratório através da coleta e processamento de grandes quantidades de dados pessoais que podem ser usados para diversas finalidades. Nesse subcapítulo será abordado o percurso da proposta, sua abrangência, características, vantagens, bem como críticas e limitações.

#### **4.2.1. O Sistema**

A ideia subjacente à proposta do sistema ETIAS vem diretamente dos EUA, onde já existe um sistema semelhante, denominado ESTA, desde 2009. A proposta europeia surgiu originalmente em 2008 juntamente com outras propostas de modernização da gestão das fronteiras da União, em particular a do Sistema de Entrada / Saída (*Entry/Exit System* - EES) e do *Registered Traveller Programme* - RTP.

Apesar de a Comissão ter encomendado um estudo em 2007 sobre a viabilidade do programa, em 2011 decidiu não prosseguir com o mesmo, já que o “potencial contributo para reforçar a segurança dos Estados Membros não justificaria nem a recolha de dados pessoais em tamanha escala, nem o custo financeiro e o impacto nas Relações Internacionais” (Alegre, et al., 2017).

Quando as propostas para implantação das *smart borders* foram apresentadas em 2013, havia sugestões para considerar a inclusão dessa autorização eletrônica entre as medidas, mas não houve progresso nesse sentido. A ideia de intensificar os esforços para impedir a entrada de viajantes que representassem uma ameaça, não foi, no entanto, abandonada.

---

<sup>18</sup>[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599298/EPRS\\_BRI\(2017\)599298\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599298/EPRS_BRI(2017)599298_EN.pdf) – Acesso em 18 de agosto de 2018.



O renovado interesse pelo ETIAS também deve ser visto em um contexto mais amplo do quadro político fortemente securitizado após os ataques terroristas em Paris e Bruxelas, combinado com a pressão da crise migratória e de refugiados. Assim, em junho de 2016, o estabelecimento do ETIAS emergiu como uma prioridade da UE inserida na estratégia de controle de fronteiras e incremento de medidas de segurança através do processamento e intercâmbio de informações de viajantes.

O sistema passou então a ser considerado como uma medida complementar à política de vistos da UE e cobriria lacunas de informação decorrentes de informações em falta ou desatualizadas sobre nacionais de Estados Terceiros isentos de vistos.

Um fator adicional que deve ser considerado para a retomada do programa em patamares mais elevados de confiança que há 5 anos, é a evolução tecnológica dos passaportes e dos equipamentos e *softwares* de leitura biométrica. As primeiras versões de documentos inteligentes alcançaram sua maturidade tecnológica e hoje são emitidos por um número muito maior de países, o que permite a sua inclusão em um programa europeu de controle de viajantes.

#### **4.2.2. Desafios e críticas**

Desde o início a proposta foi vista negativamente pelos Estados Terceiros afetados pela medida. O ETIAS, ainda em sua versão preliminar de 2007, era e continua a ser interpretado como uma imposição unilateral de visto a esses países. Porém, sem clara e formalmente o ser. Seria um *visto* soft.

Com exceção dos EUA e Austrália, que tem procedimentos semelhantes exigidos aos nacionais da União Europeia, o ETIAS lança assimetria às relações com Estados Terceiros hoje isentos de visto e por isso sua implantação tem sido tratada tão cuidadosamente pela Comissão Europeia. Com prazos tão alargados e com diálogo com os países afetados.

O argumento securitário parece ter prevalecido e a proposta avança com discussões técnicas sobre sua implementação. Nesse nível de debate, uma outra questão sensível e que suscitou, e ainda suscita, críticas tem sido amplamente debatida: a proteção aos dados dos viajantes. Uma vez que estes dados serão transmitidos eletronicamente, como serão tratados, armazenados ou eliminados, cumprindo o propósito do programa, mas sem representar um perigo aos dados individuais? Nessas discussões técnicas, algumas questões-chave ainda precisam ser respondidas apropriadamente: quais dados

serão coletados? Quais dados serão armazenados? Por qual período os dados serão armazenados? Quem será responsável por esse armazenamento? Quem poderá consultar esses dados?

Embora algumas soluções tenham sido propostas a essas questões, apenas após o debate no Parlamento Europeu, diante do projeto da Comissão, e ainda com sua regulamentação é que estas perguntas serão respondidas adequadamente.

## **5. CONCLUSÃO**

Os períodos de crise são raras oportunidades de aprendizado e melhorias para instituições ou organizações que deixam de cumprir satisfatoriamente suas funções. Quando essas oportunidades são bem exploradas, podem resgatar a eficiência e eficácia comprometidas.

A magnitude da crise que se abateu sobre a União Europeia em 2015 durante e após as avassaladoras ondas de migrantes que pressionaram as fronteiras da União, sobre o ponto de vista securitário, demonstrou que a sua estrutura dedicada à segurança fronteiriça não estava suficientemente apta a responder ao desafio. Foi necessário que uma aguda crise humanitária se abatesse no Mediterrâneo e nos países de entrada e trânsito, para que as instituições europeias concentrassem seus esforços em medidas urgentes e estruturantes.

As medidas urgentes visavam responder às graves condições conjunturais que a crise migratória apresentava. Contudo, ficou evidente a necessidade de uma reforma do sistema de segurança de fronteiras externas da União capaz de receber e suportar o impacto que fluxos maciços de imigrantes impunham, e que não seriam suportáveis por nenhum país individualmente sem o suporte comunitário.

Essa percepção com múltiplas abordagens de responsabilidades convergiu para uma agência europeia: a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia, Frontex.

A dimensão da crise pode ser ilustrada pelo aumento em 7.297,4% do número de travessias irregulares entre os anos 2013 e 2015, considerando-se as travessias pela rota mediterrânica oriental que foi a mais afetada no auge da crise.<sup>19</sup>

O principal e imediato resultado das discussões que se realizaram entre as instituições europeias foi a reestruturação em 2016 da Frontex, que assumiu sua nova identidade como Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, uma agência com maior capacidade operacional que anterior, criada em 2004. Com uma estrutura capaz de se deslocar com maior agilidade entre os Estados Membros, agindo assim como suporte em cenários que excedem às capacidades operacionais dos Estados Membros. Para isso, houve um significativo incremento de seus efetivos e equipamentos próprios previstos.

Em paralelo a reestruturação da Frontex, têm sido adotadas importantes medidas subsidiárias na gestão de fronteiras da União: a cooperação com países terceiros e a implantação do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), ambos inseridos na estratégia de externalização do controle de fronteiras.

Algumas medidas propostas, como o ETIAS e o aumento de efetivo da Frontex, estão ainda em fase de desenvolvimento. Portanto, não há ainda um cenário consolidado para avaliar os resultados das medidas adotadas. Porém, podemos medir alguns efeitos a partir das estatísticas sobre travessias irregulares das fronteiras externas na União. Em 2013 foram 60.169. Em 2015 esses números saltaram para 1.033.749 travessias.<sup>20</sup> Nesses números são consideradas todas as travessias irregulares e não apenas as três maiores rotas.

Em 2017 o número total de travessias foi de 176.185. Uma redução de 82.96%<sup>21</sup> em comparação com os dados de 2015.

A maior presença e fiscalização nas rotas consolidadas, tem como resultado o surgimento de novas rotas, explorando territórios e regiões menos fiscalizados. Esse fenômeno demonstra como os cenários se alteram de forma dinâmica e, por isso, as novas medidas devem acompanhar essas alterações para não serem surpreendidas nem perderem a eficácia conquistada.

---

<sup>19</sup> Anexo - Mapas 2 e 4 – Travessias irregulares – 2015 – Fonte: Frontex

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Anexo - Mapas 2 e 6 – Travessias irregulares – 2015 – Fonte: Frontex

O fenômeno da migração e suas dinâmicas acompanham e continuarão a acompanhar a humanidade e não deve ser considerado positivo ou negativo. É inerente à humanidade. Os efeitos, sim, podem ser benéficos ou desastrosos, e esses dependerão de como é feita a gestão da migração.

Tal como ocorreu no Império Romano, a migração só pode ser considerada uma ameaça se os Estados perderem a capacidade de gerir adequadamente suas fronteiras e os migrantes que as atravessam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre, S., Jeandesboz, J. & Vavoula, N., 2017. *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): Border management, fundamental rights and data protection*, Bruxelas: European Union.
- Biersteker, T., 2008. State, Sovereignty and Territory. Em: *The Handbook of International Relations*. Londres: Sage.
- Bobbitt, P., 2003. *A guerra e a paz na história moderna*. Rio de Janeiro: Campus.
- Carling, J. & Hernández-Carretero, M., 2011. Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorized Migration from Africa. *The British Journal of Politics and International Relations*, Volume 13, pp. 42-58.
- Carrera, S., 2007. The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands.. *CEPS Working Document*, Volume 261.
- Carrera, S. & Den Hertog, L., 2016. *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*. Bruxelas: CEPS.
- De Bruycker, P., 2016. The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic. *European Papers: A Journal on Law and Integration*, Volume 1, pp. 559-570.
- Den Heijer, J., Rijpma, J. & Spijkerboer, T., 2016. Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. *Common Market Law Review*, Volume 53, pp. 607-642.
- Eades, D., 2009. Testing the Claims of Asylum Seekers: The Role of Language Analysis. *Language Assessment Quarterly*, 6(1), pp. 30-41.
- Enríquez, C., Lisa, P., Okayay, A. & Palm, A., 2018. Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence. *Joint Working Paper - Elcano Royal Institute & Istituto Affari Internazionali*, 20 June.
- European Migration Network, 2018. *Challenges and practices for establishing the identity of third-country nationals in migration procedures*, s.l.: Directorate General Migration and Home Affairs.
- Fukuyama, F., 2005. *Construção de estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Geddes, A., 2012. Migration and Fortress Europe. Em: *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*. New York: Columbia University Press.
- Gilpin, R., 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

González, V. J., 2017. Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Volume 56, pp. 27-75.

Guerras, M. S., 1987. *Os Povos Barbaros*. 1ª Edição ed. São Paulo: Ática.

Guild, E., 2009. *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.

Hayes, B. & Vermeulen, M., 2012. *Borderline. EU Border Surveillance Initiatives. An Assessment of the Costs and Its Impact on Fundamental Rights..* Berlim: Heinrich Böll Stiftung.

Hobbing, P., 2010. The management of the EU's external borders: From the Customs Union to Frontex and e-borders. Em: E. Guild, S. Carrera & A. Eggenschwiler, edits. *The area of Freedom, Security and Justice ten years on*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, pp. 63-73.

Huysmans, J., 2006. *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.

Landoll, D. & Baratta, T., 2006. *The Security Risk Assessment Handbook*. 1ª Edição ed. Boca Raton: CRC Press.

Léonard, S., 2009. The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research*, Novembro, Volume 5, pp. 371-388.

McGrew, A., 2010. Globalization and global politics. Em: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. s.l.:Oxford.

Mostov, J., 2000. *Rethinking Sovereignty, Democracy and the Politics of National Identity*. Providence, Brown University.

Müller, H., 2008. Security Cooperation. Em: *Handbook of International Relations*. Londres: Sage.

Pecoud, A. & Geiger, M., 2010. *The Politics of International Migration Management*. New York: Palgrave Macmillan.

Pereirinha, J., 2012. Guia para a Elaboração de Trabalho Final de Mestrado (TFM). ISEG, Março.

Regine, P., 2017. Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration*, Volume 39, pp. 689-706.

Rijpma, J., 2016a. Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European Border Management. Em: E. Herlin-Karnell, Fletcher, M. & C. Mattera, edits. *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. Londres: Routledge.

Rijpma, J., 2016b. *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution?*, s.l.: s.n.

Rodrigues, T. F., 2010. Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal. *IDN Cadernos*, Volume 2.

Saraiva, J. H., 2001. *História de Portugal*. Lisboa: Europa-América.

Thym, D., 2016. The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy. *Common Market Law Review*, Volume 53, pp. 1545-1573.

## ANEXOS

Mapa 1 – Visão Geral – 2015 – Fonte: Frontex / OIM

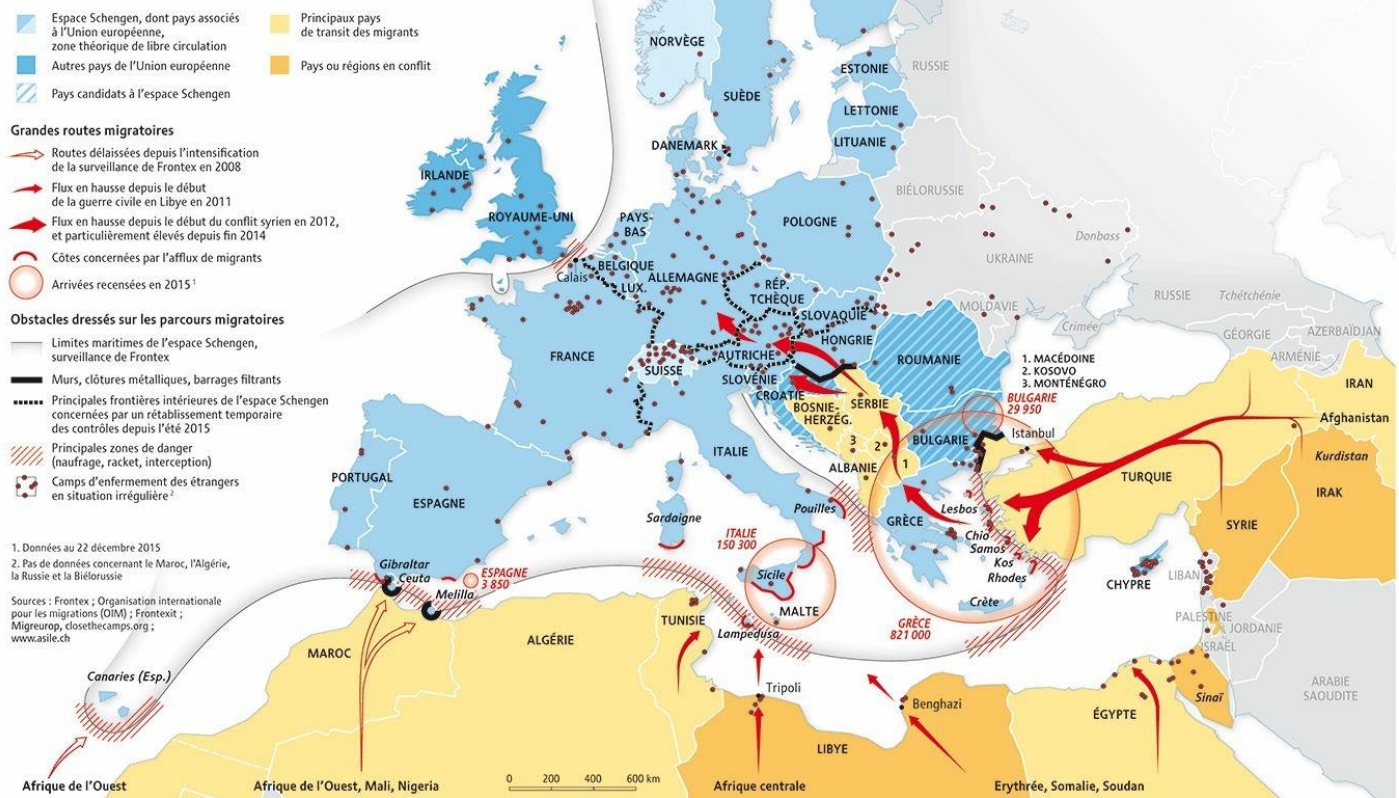




Gráfico 1 – Travessias não autorizadas – Rota Mediterrânica Oriental – 2009-2018

Fonte: Frontex

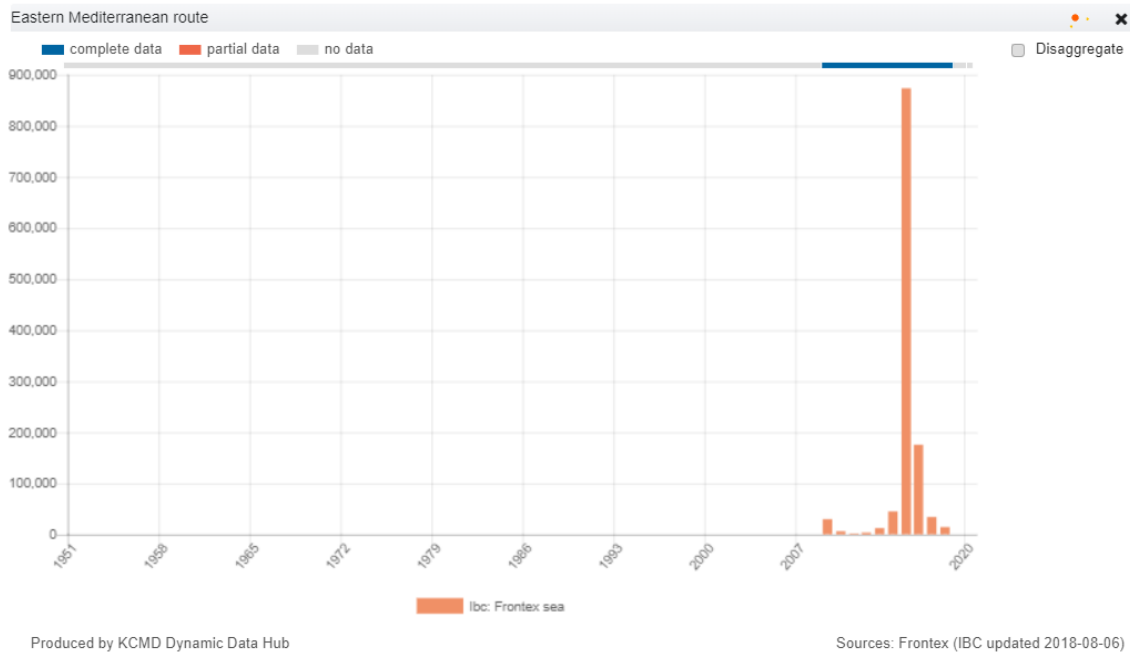


Gráfico 2 – Travessias irregulares – Rota Mediterrânica Central – 2009-2018

Fonte: Frontex

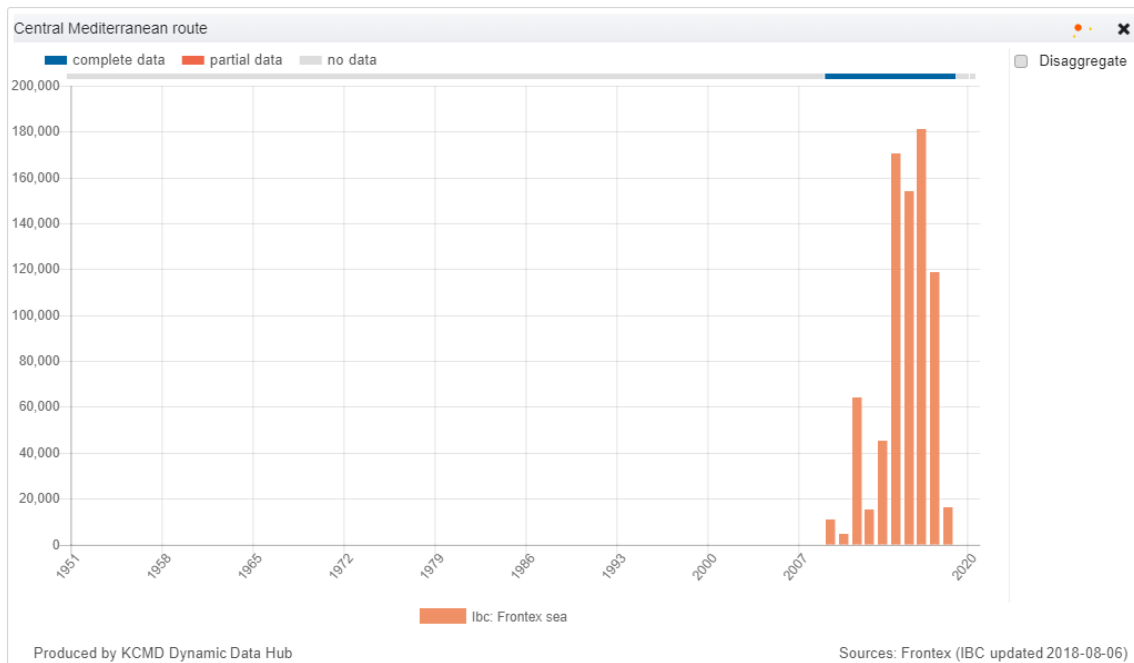
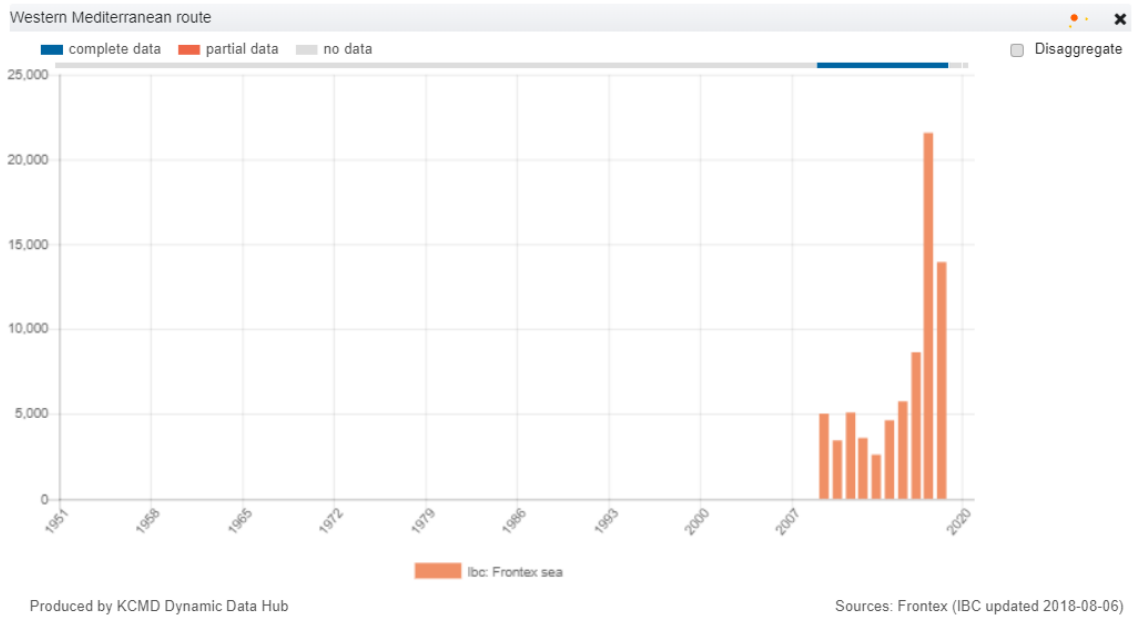
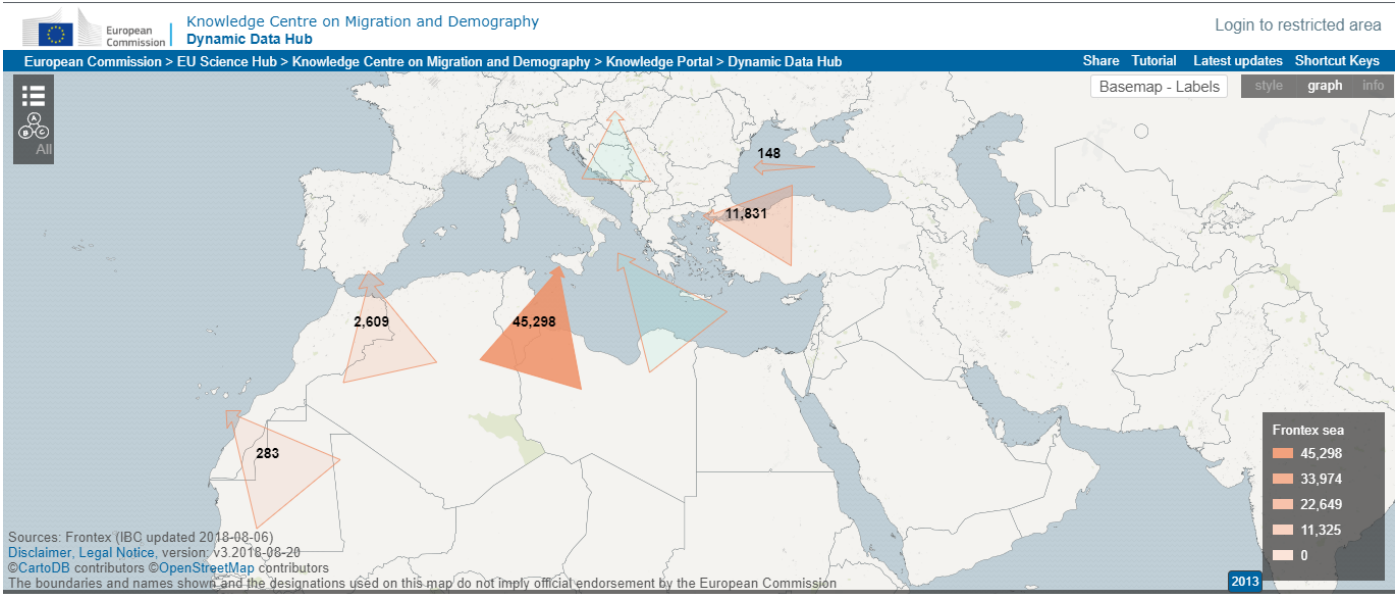


Gráfico 3 – Travessias irregulares – Rota Mediterrânica Ocidental – 2009-2018

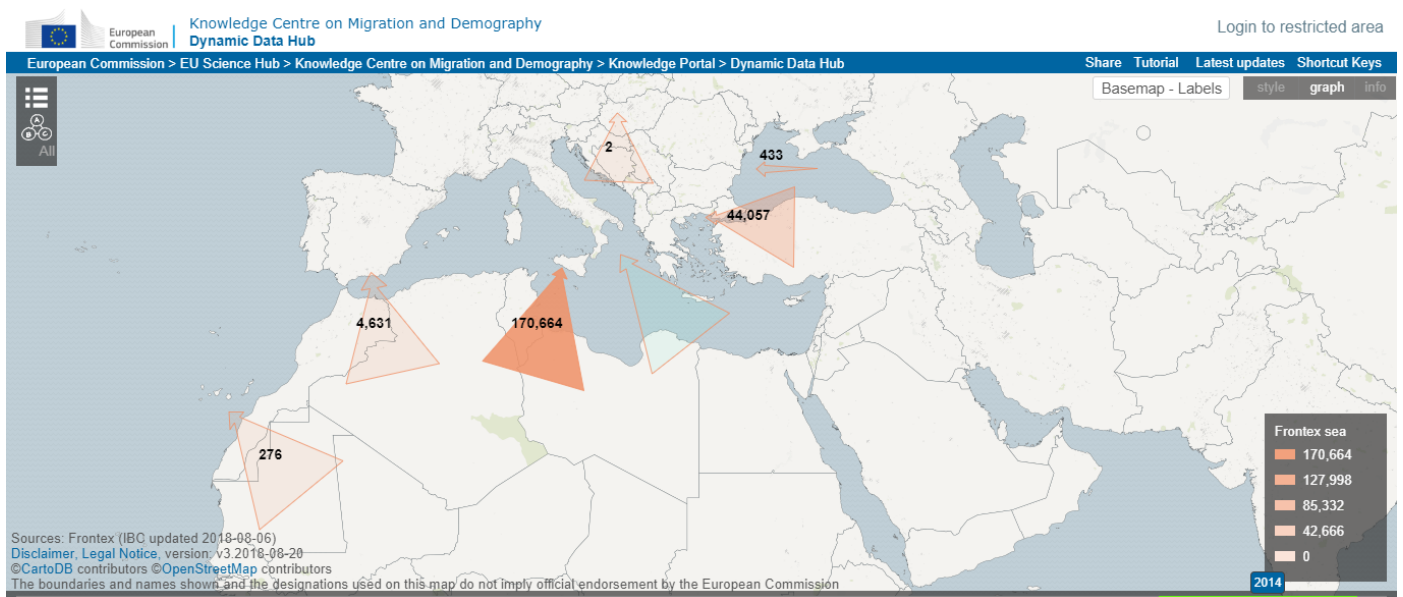
Fonte: Frontex



Mapa 2 – Travessias irregulares – 2013 – Fonte: Frontex



Mapa 3 – Travessias irregulares – 2014 – Fonte: Frontex



Mapa 4 – Travessias irregulares – 2015 – Fonte: Frontex

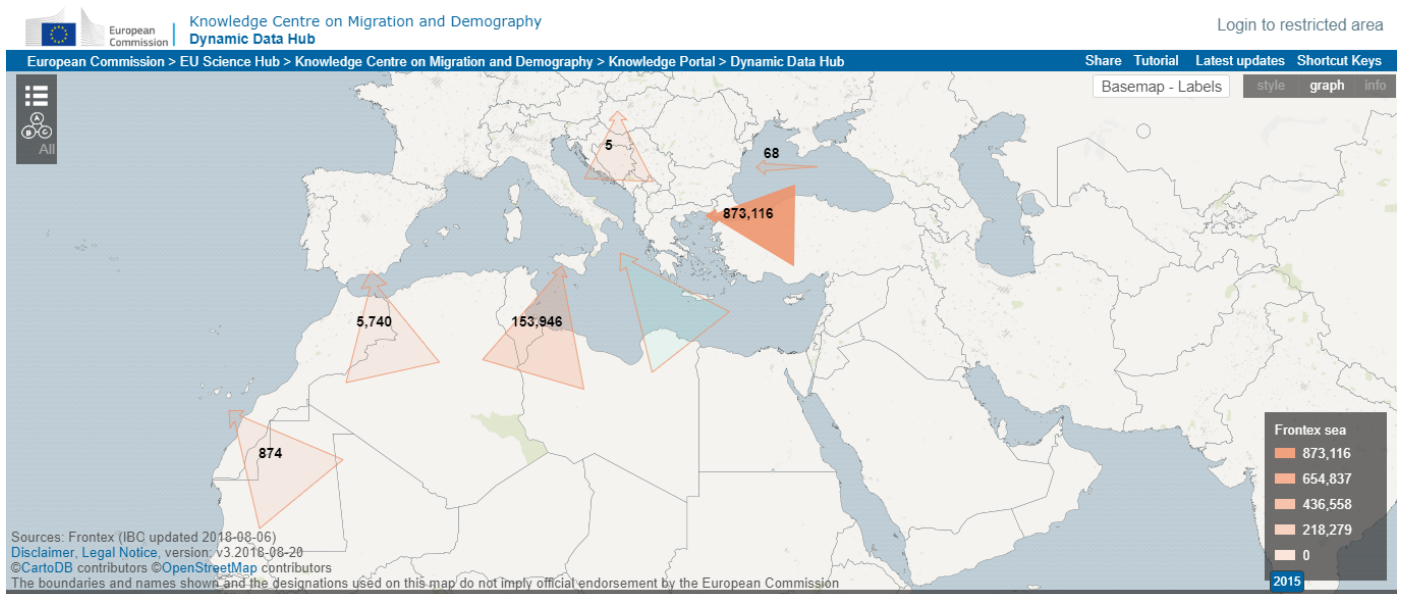


Gráfico 4 – Travessias – Rota Mediterrânea Oriental – 2015 – Fonte: Frontex

Por origem

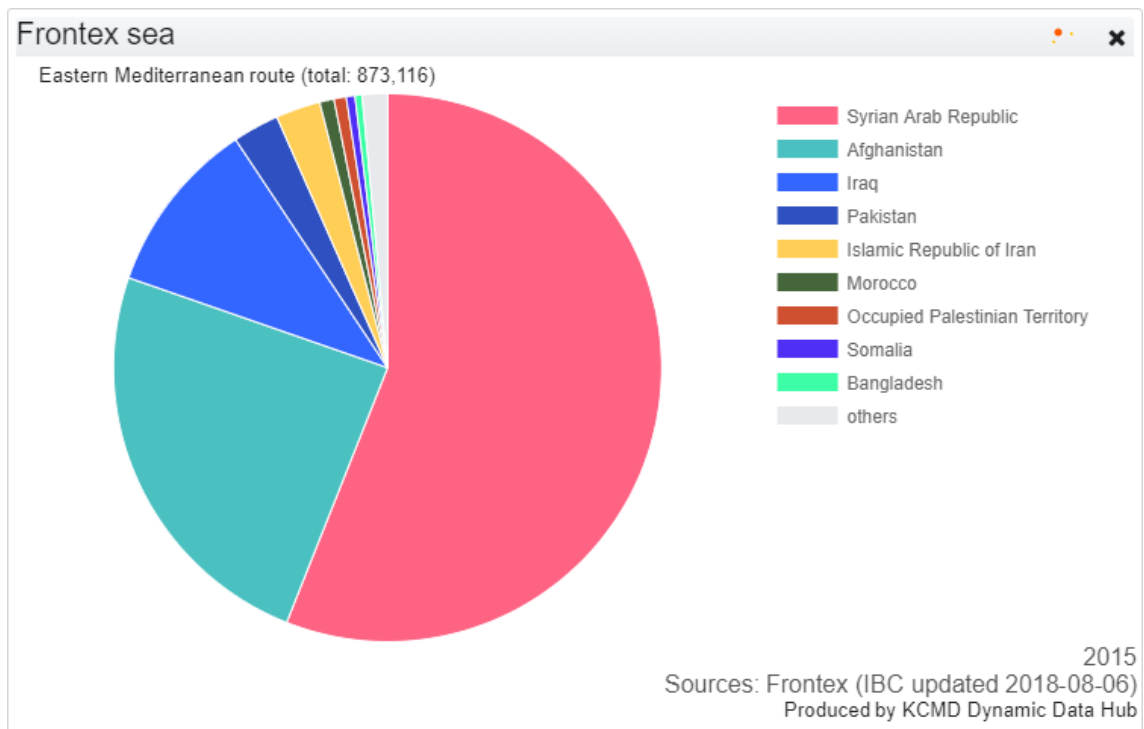


Gráfico 5 – Travessias – Rota Mediterrânea Central – 2015 – Fonte: Frontex

Por origem

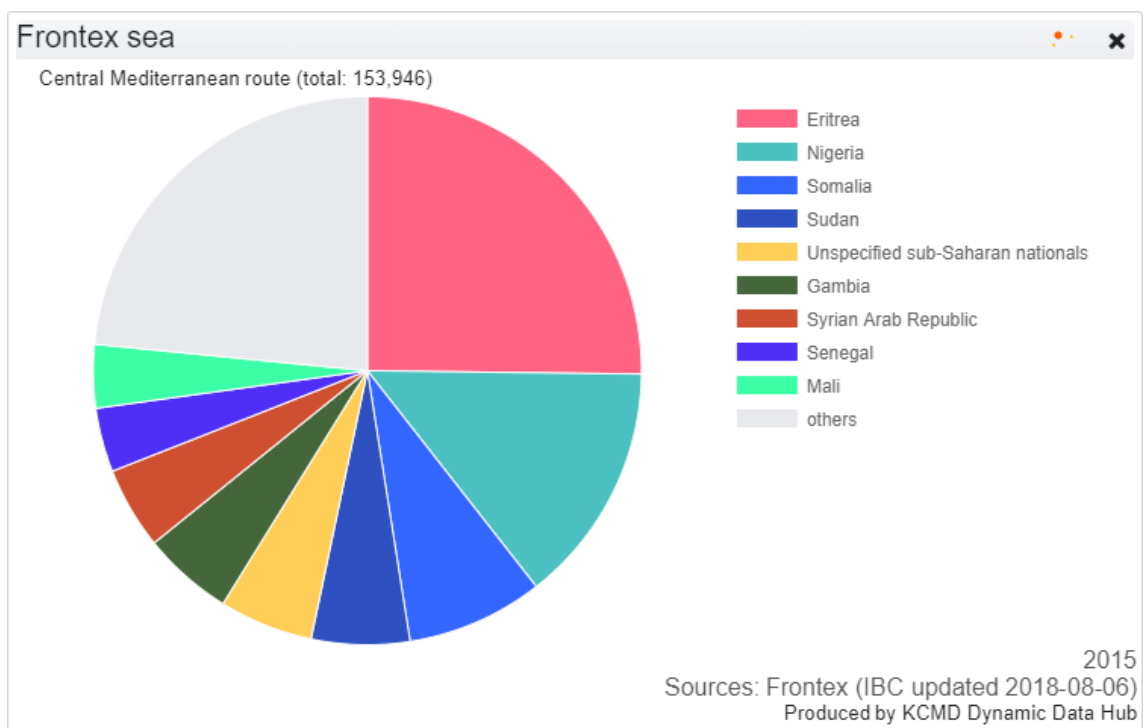
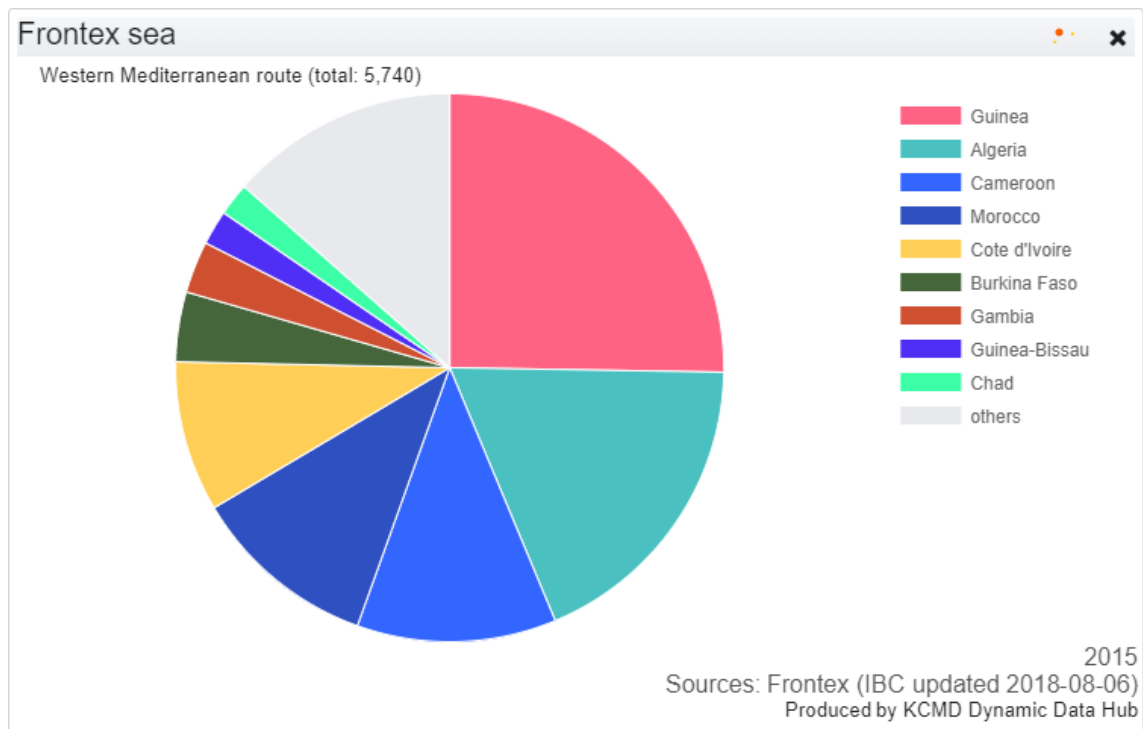
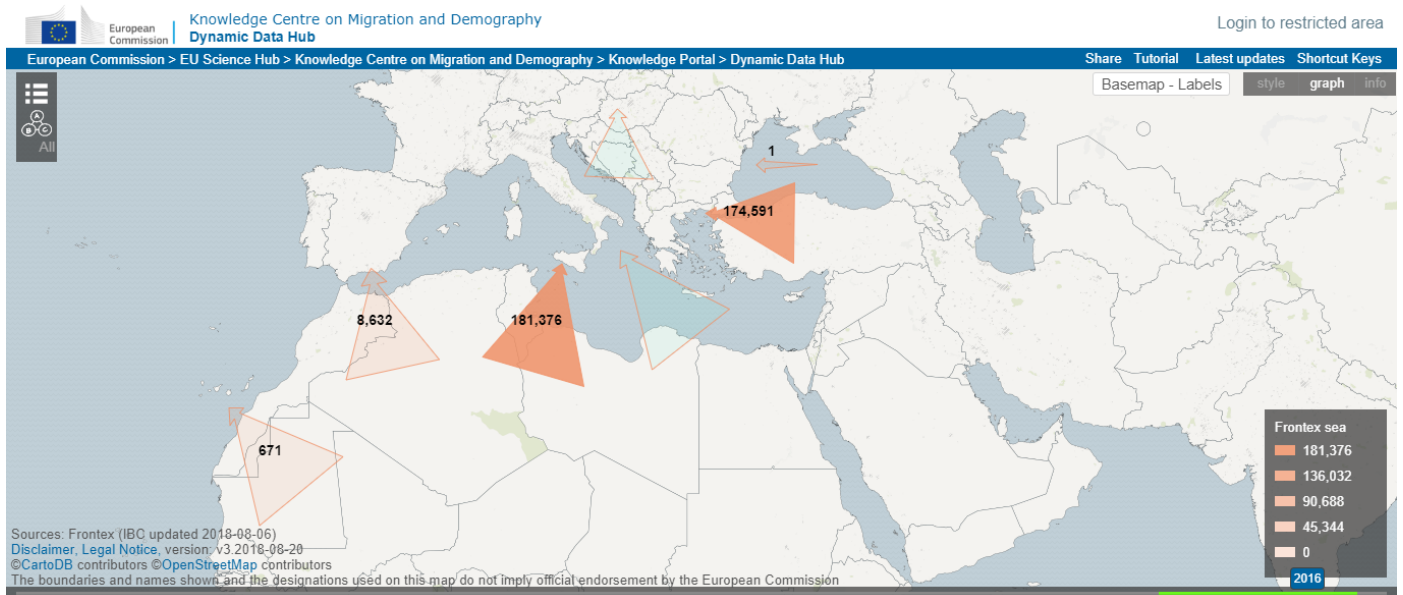


Gráfico 4 – Travessias – Rota Mediterrânea Ocidental – 2015 – Fonte: Frontex

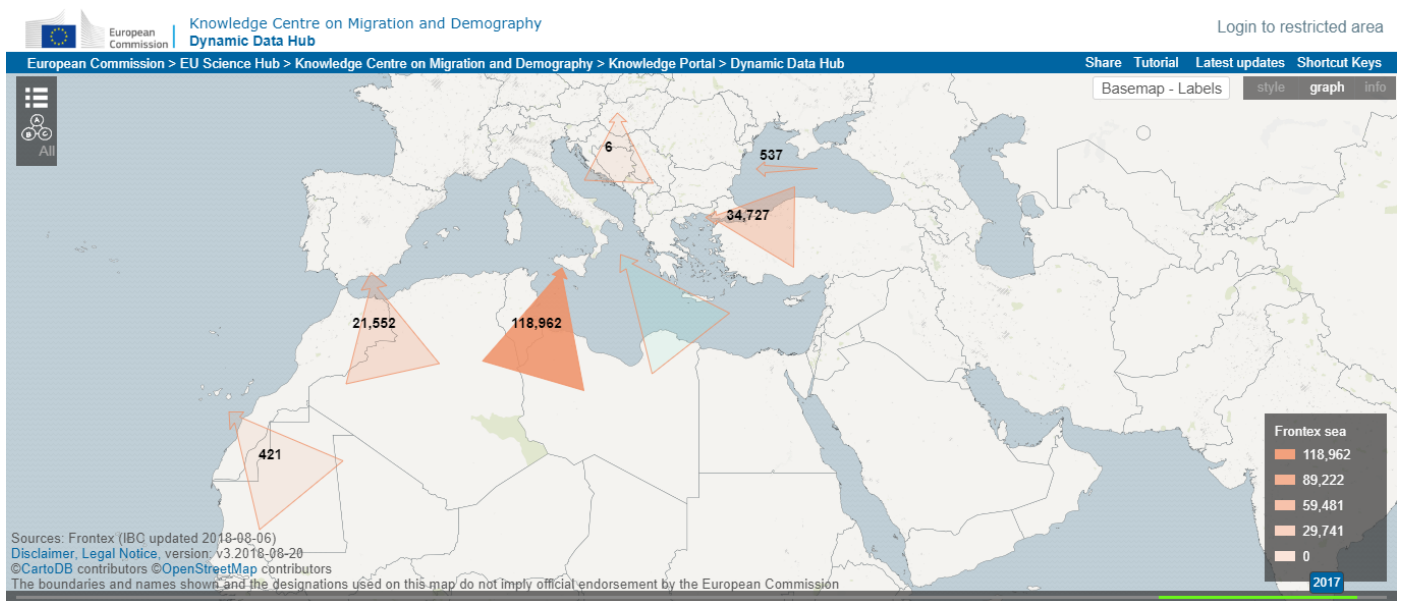
Por origem



Mapa 5 – Travessias irregulares – 2016 – Fonte: Frontex



Mapa 6 – Travessias irregulares – 2017 – Fonte: Frontex



Mapa 7 – Travessias irregulares – 2018 (Jan. – Jul.) – Fonte: Frontex

